

Policy Note

2018.07 vol. 02



中国の援助で建設され2015年に運用開始したエチオピア・アディスアベバの都市交通システム。

Sara Sem, PR officer of JICA Ethiopia Office

▶ JICA研究所／企画部

新興ドナーとの戦略的パートナーシップ構築を目指して

1. 「新興ドナー問題」の登場

増大する経済力を背景に援助を活発化させた新興国、いわゆる「新興ドナー」が国際社会の注目を集めるようになったのは2000年代に入ってからのことであった。2000年代後半になると、新興ドナーが「援助疲れ」に苦しむ伝統ドナーを補助する役割を果たすことや、新興ドナーとの競争に晒された伝統ドナーが非効率な援助を見直すことに期待する見解が表明されるようになった。¹ また、貿易や投資と一体化した中国やインドの援助がアフリカの経済成長に貢献する可能性も指摘されるようになった。

しかし、中国やインドをはじめとする一部の新興ドナーが自国の活動を「南南協力」と呼称し、先進諸国の「援助」とは異なる原理原則に基づく活動であると強調したことは、先進諸国の間に警戒感を呼び起こした。特に、「主権尊重」「内政不干渉」原則のもとに途上国に改革努力を促すことを回避する新興ドナーの姿勢が途上国の改革を阻害するのではないかという懸念は根強く、一部の新興ドナー援助が途上国のガバナンスに悪影響を及ぼす「ならず者援助 (rogue aid)」であるという批判まで登場した。² しかし、こうした批判は、先進国の固有の価値観や制度の普遍的通用性を前提としたものであった。また、当時の研究の多くが中国の援助に焦点を当てていたが、その量的な実態の解明は不十分なままだった。

2. JICA研究所の新興ドナー研究

かかる状況下、JICA研究所は、新興ドナー援助の多様な実態を実証的に解明する必要があるのではないか、新興ドナー援助を西側先進国の価値観や制度に照らして一方的に批判するのではなく、被援助国の視点から検討する必要があるのではないか、という問題意識に基づいて2009年に研究を開始した。そして、過大視されがちだった中国の援助額をDAC基準で推計し、その量的な実態の解明に貢献したほか、³ インド、南アフリカ、インドネシア、タイなどの中国以外の新興国援助の実態を解明し、「新興ドナー」と一括りにされていたこれら諸国の援助が極めて多様であることを指摘した。また、カンボジアで実地調査を行い、中国、インド、韓国、タイによる援助の実態とカンボジア政府の対応を分析することで、それまで殆ど研究されていなかった被援助国の新興ドナー援助に対する戦略を明らかにした。

3. 新興ドナー問題の今日的意義

近年、中国主導によるアジア・インフラ投資銀行 (AIIB) の設立や一帯一路構想の推進、BRICSによる新開発銀行 (NDB) の設置など、新興国が独自の構想を積極的に提示する動きが活発化している。加えて、新興国援助が途上国の債務持続可能性に悪影響を及ぼす可能性が

国際社会の耳目を集めるようになっていく。このことから、2000年代に見られたような中国援助を始めとする新興ドナーへの批判論が再び台頭しつつある。こうしたなか、ますます影響力を高めつつある新興ドナーとどのように向き合うべきかが再び国際社会の関心事項となっている。

日本にとっても、新興ドナー援助の動向の正確な把握に努めることはこれまで以上に重要となる。というのは、新興ドナーの発言力の向上に伴って援助潮流形成における欧米の嘗ての支配的地位に陰りが見えはじめるなか、新興国が今後どのような援助規範に基づいてどんな制度・構想を実現しようとしているかを正確に把握することは、今後の国際援助秩序の再構築に貢献していくうえで決定的に重要になるからである。

本ポリシーノートは、JICA研究所の新興ドナー援助戦略研究の成果を総括し、上記の国際的関心事項に対する政策的示唆を提示することを目的として作成された。

4. 研究成果の政策的示唆:

伝統ドナーと新興ドナーの

戦略的パートナーシップ構築のために

(4-1) 途上国の開発の促進のため、日本を含む

伝統ドナーは、新興ドナーとの戦略的パートナーシップを強化していくことが重要である。

膨大なインフラ需要を始めとする途上国の旺盛な開発資金ニーズを考慮すれば、伝統ドナーと新興ドナーの関係は、援助案件を取りあうゼロサム・ゲームではなく、双方および被援助国の三者がいずれも裨益するウィンウィンの関係になりうるし、そうなるように努めなくてはならない。新興ドナーと伝統ドナーはそれぞれ比較優位を有しており、戦略的パートナーシップの構築により、適切な役割分担を通じて相互補完的に被援助国の開発を促進することができる。ここで、「戦略的パートナーシップ」とは、伝統ドナーと新興ドナーが、共通の規範とルールのもとで、協調および健全な競争を通じて被援助国を裨益し、かつ互いに便益を得ることを可能にする長期的視野に立った建設的な関係のことである。

日本は、伝統ドナーと新興ドナーの橋渡しをするうえで絶好の地位にある。というのは、日本は南南協力と類似した援助規範を持っており、援助を一方的な力ネや技術の

流れと見る(チャリティ的援助観)のではなく、被援助国とドナー双方の知識・経験・技術の相互作用による知識・技能の共同創造を重視し実践してきたからである(互惠平等的「協力」観)。⁴ また、他の先進国に先んじて途上国間の水平的な南南協力を支援する「三角協力」を推進してきた先見性があるからである。さらに、被援助国でありながら援助を実施してきたというユニークな日本の経験は、同様の過程を辿りつつある現在の新興国の動向を理解し、効果的なドナー化を促進するうえでの参照点として多くの知見を提供しうるからである。

(4-2) 新興ドナーを良く知ることが重要である。

(1) 「伝統ドナー・新興ドナー」という二分法に基づく

先入観を捨てる必要がある。

先進国における研究や実務は、伝統ドナーとの相違点を強調するあまり新興ドナーを一枚岩的に捉える傾向があった。しかし、伝統ドナーが多様であるのと同様、新興ドナーも極めて多様である。すなわち、日本とアメリカ、ドイツ、オランダの援助が異なる特徴を持つと同様に、中国とインド、タイ、南アフリカの援助も援助哲学や形態において大きく異なるのである。たとえば、援助実施体制の整備をとっていても、早期に援助専門機関を設置した韓国やタイ、ブラジル、ロシアに対して、ようやく2018年になって統一的な援助政策を策定する部署を設置した中国、まだ設置に至っていないインド、インドネシア、南アフリカ等、事情は多様である。また、かつて伝統ドナーが変化してきたように、新興ドナーも援助規範や戦略を変化させてきており、その変化のありかたも、自国の経済発展とそれに伴う国際社会での地位の向上、自己認識の変化や国内・国際政治情勢等によって様々である。⁵

(2) 実証的な視点が必要である。

中国はしばしば批判の的となるが、明確な国家戦略に基づいて中国の党・政府機関・企業が一枚岩となっており、国益を追求しているという議論に与することは適切ではない。というのは、中国国内には様々なアクターの調整の失敗や利害対立が存在しており、中国援助体制の複雑さを冷静に分析することなしには、中国援助の現状と方向性を見誤ることになりかねないからであ

る。同様のことは、他の新興ドナーについても当てはまる。

(3) 被援助国の視点が重要である。

被援助国のオーナーシップの重要性はしばしば強調されるが、新興ドナーを巡る議論においては被援助国の視点が看過されがちである。被援助国は、新興ドナー援助の活発化によって選択肢を広げ、先進国・新興国双方ドナーに対する交渉力を高めた。彼らは、ドナーの増加に伴う調整コスト増大に苦慮しながらも、各ドナーの援助動機や「強み(比較優位)」「弱み」を冷静に把握したうえで戦略的に使い分けようとしている。また、新興ドナーの台頭がもたらした競争圧力が先進国ドナーの制度改善を促すなど、ポジティブなインパクトも生んでいることも認識している。このため、被援助国が新興ドナー援助をどのように評価し、それとの対比において、伝統ドナー援助への認識・評価をどのように変化させているかを把握することが重要となる。

(4) 新興ドナー援助の「強み」と「弱み」、そしてその変化を正確に把握することが必要である。

新興ドナーとの戦略的パートナーシップの構築のためには、彼らの「強み」を知って効果的な協力・分業を構築するとともに、彼らの「弱み」を知り、可能な範囲でその改善に協力することが重要である。

新興ドナーの強みは、自身の開発経験の新しさにある。産業化や高度成長が遠い過去のものとなった先進国とは対照的に、新興国は、被援助国とほぼ同じ国際政治経済環境や類似した地理的特性のもとで開発課題を効果的に解決してきたという貴重な経験を有している。これは、新興ドナーが、先進国よりも被援助国に適合的な知見や経験を提供できる潜在的可能性を意味している。しかし、こうした「強み」は「弱み」と表裏一体である。すなわち、新興国はこれまでのところ自らの開発経験を被援助国に対して効果的に提示できていない。それは、新興ドナーの貴重な開発経験が暗黙知にとどまっており、体系的な理論や文書として整備されていないことに起因する。

新興ドナー援助の第二の問題点は、被援助国の持続的開発にとって不可欠な規範や公正・公平なルールが遵守されていないと見られる事例が散見されることである。特

に、被援助国の債務持続可能性への配慮を欠いた過大な融資が国際社会の耳目を集めている。

(4-3) 伝統ドナーは何をなすべきか

(1) ドナー間の共通規範やルールの策定・普及に努めることが重要である。

近年、先進国が形成してきたドナーの共通規範とルールは、新興ドナーの台頭によって影響力を減じている。一方、南南協力の共通規範を策定しようとする新興ドナーの動きもこれまでのところ成功していない。これは、すべてのドナーが共有する規範と行動ルールが存在しないことを意味する。そもそも援助のありかたは各国の国際的地位や外交戦略等を反映して多様であるし、被援助国の選択の自由の観点からも多様であるべきである。しかし、ドナー間の不要な競争の防止や被援助国の裨益の観点からは、ドナーが共同で遵守すべき共通の規範・ルールが必要であることは論を俟たない。伝統ドナーの一翼を担いつつも、新興ドナーにも親近性ある援助規範を維持してきた我が国は、共通規範形成における双方の橋渡し役を積極的に担うべきである。

まず日本は、新興ドナーに対して、被援助国の利益が何よりも重要であるという視点に立った場合にドナーが遵守すべき規範やルールがあることを訴えるべきである。具体的には、法の支配や国民に対する政府の説明責任(民主的答責性)などである。同時に、こうした「普遍的価値」がドナー国の価値観の押しつけとなってはならず、その実現に際しては多様なあり方が許容されるべきことを併せて強調すべきである。加えて、援助は透明で公正な調達を経るべきこと、被援助国の債務持続可能性を毀損しないこと、経済性を有すること、アクセスがすべての人に開かれていることがドナーの共通ルールとして重要であることを訴えるとともに、新興国の援助制度整備への支援(ドナー化支援)の際にこうしたルールの採用を働きかけるべきである。

なお、重要なのは、新興ドナーが長期的な変化の途上にあるという視点を持つことである。援助草創期のわが国も、欧米諸国から「商業性」や情報公開の不十分さを批判され、改善に努めてきたという歴史がある。新興ドナーもまた同様の過程にあることを理解し、声高な批判や性急な改革を求めることは厳に慎まなくてはならない。

(2) 新興ドナーが、その開発経験を共有可能な財産とすることを手助けすべきである。

日本は、暗黙知に留まっている新興国の多様な開発経験の理論化や普及に協力すべきである。

また、ドナー化支援や南南・三角協力のスケールアップを促進すべきである。日本はこれまで、タイ、ブラジル、メキシコ等に対してドナー化支援を実施しているが、新たに援助体制を整備し援助を拡充しようとしている多くの国々への支援を強化すべきである。その際、支援内容を被援助

国の個別事情に配慮したものとするのが重要である。また、南南協力については、途上国間の技術協力を促進するための具体的措置をとりまとめた「ブエノスアイレス行動計画」が策定されてから40年が経ち、その間の国際政治経済状況の激変を踏まえた新しい枠組みの構築が求められている状況にある。効果的な南南協力の促進はSDGsの達成にも貢献するから、我が国も、早期から南南協力の促進に貢献してきた知見を活用しながら、その構築に積極的に貢献すべきである。

- ¹ Woods, N. 2008. "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs* 84 (6): 1205-1221.
- ² Naím, M. 2007. "Rogue aid." *Foreign policy* 159: 96-98.
- ³ Kitano, N. 2018. "Estimating China's foreign aid using new data: 2015-2016 preliminary figures."
- ⁴ Fukuda-Parr, S, and H. Shiga. 2016 "Normative framing of development cooperation: Japanese bilateral aid between the DAC and Southern donors." JICA-RI working paper 130.
- ⁵ Kondoh, H. 2015. "Convergence of Aid Models in Emerging Donors? Learning Processes, Norms and Identities, and Recipients." JICA-RI working paper 106.

研究案件関連出版物

- Furukawa, M. 2018. "Management of the international development aid system: The Case of Tanzania." *Development Policy Review* 36: 270-284.
- Hosono, A. 2016. "Potential and Challenges for Emerging Development Partners: The Case of Indonesia." *JICA-RI working paper* 126.
- Kitano, N, and Y. Harada. 2016. "Estimating China's foreign aid 2001-2013." *Journal of International Development* 28 (7): 1050-1074.
- Sato, J, H. Shiga, T. Kobayashi, and H. Kondoh. 2011. "“Emerging donors” from a recipient perspective: An institutional analysis of foreign aid in Cambodia." *World Development* 39 (12): 2091-2104.
- Shiga, H. 2016. "India's Unique Role in the Enhancement of Democratic Governance as a Model of Constitutional Democracy." *JICA-RI working paper* 125.
- Shimomura, Y, and Wang P. 2015. "Chains of knowledge creation and emerging donors." *JICA-RI working paper* 88.

関連出版物、その他情報については、以下のウェブサイトをご覧ください。

JICA研究所「新興国の開発協力とその影響に関する研究」研究案件サイト

https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/strategies/strategies_20170301-20180930.html

発行:

独立行政法人国際協力機構研究所

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5 TEL: 03-3269-2357 FAX: 03-3269-2054

URL: <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/index.html>

© Japan International Cooperation Agency Research Institute 2018.